

Polska Akademia Nauk
w.drobny@inp.pan.pl

WOJCIECH DROBNY

Kierunki zmian tożsamości polskiego prawa urzędniczego

Directions of Changes in the Identity of the Polish Civil Service

WPROWADZENIE

W dobie pogłębionej refleksji i szerokiej dyskusji środowiska prawniczego o do niedawna niewzruszalnych dogmatycznych filarach doktryny prawa administracyjnego¹ niezauważalna wydaje się problematyka polskiego prawa urzędniczego. Przemilczenie tego zagadnienia jest nieusprawiedliwione dlatego, że publicznoprawna regulacja statusu prawnego funkcjonariuszy publicznych stanowi naturalne dopełnienie ustrojowego, materialnego i procesowego prawa administracyjnego. Prawo urzędnicze sformułowane w przemyślanej, konsekwentnej i spójnej pragmatyce urzędniczej stanowi czwarty element tej gałęzi prawa, tym bardziej istotny, że determinujący sposób stosowania przepisów ustrojowych, materialnych i procesowych przez bezpośrednich wykonawców funkcji państwa. Zagadnienie to ma zatem kluczowe znaczenie dla koherencji systemu prawa administracyjnego.

W przeciwieństwie do teoretyków prawa administracyjnego wagę ustaw regulujących status pracowników administracji publicznej doceniają przedstawicie-

¹ Ilustracją tej tezy są eksperckie prace w zakresie reformy prawa o postępowaniu administracyjnym, związane m.in. z funkcjonowaniem zespołu eksperckiego prof. Z. Kmiecika, czy dyskusja na temat aksjologii prawa administracyjnego, która była przedmiotem Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego w 2016 r., w którym aktywny udział wzięło ponad 300 przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego.

le władzy wykonawczej, w tym przede wszystkim reprezentanci kolejnych ekip rządowych. Praktyczne zapewnienie działania organów państwa, wykonywanie władztwa państwowego i podejmowanie decyzji w imieniu państwa wymaga kadr prezentujących odpowiednio uformowane postawy służbowe. W ujęciu pragmatycznym oznacza to konieczność istnienia instrumentów prawnych, które w sposób precyzyjny dokonają selekcji kandydatów do służby publicznej, a następnie długookresowo będą rzetelnie kształtować postawy osób funkcjonujących w administracji publicznej, a także będą w uzasadnionych przypadkach skutecznie korygować zachowania nieakceptowalne. Stąd zapewne wynika tak duża liczba nowelizacji przepisów regulujących status urzędniczy, co w istocie jest zjawiskiem niepożądanym.

Brak należytego spojrzenia przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego na zjawiska zachodzące w prawie urzędniczym przy jednoczesnym incydentalnym ingerowaniu w to prawo przez ustawodawcę uzasadnia potrzebę przeprowadzenia badania współczesnego charakteru prawa urzędniczego oraz kierunków ewentualnych zmian jego tożsamości w perspektywie historycznej. Ustalenie tożsamości tych przepisów (tzn. przypisanie ich do odpowiedniej gałęzi prawa) pozwoli ocenić poprawność konstrukcji ustaw urzędniczych w kontekście cech właściwych wybranej gałęzi, ale także w ujęciu aksjologicznym i historycznym.

GENEZA POLSKIEGO PRAWA URZĘDNICZEGO

W aktualnym stanie prawnym ustawodawca nie zdecydował się dokonać uregulowania prawa urzędniczego w jednym akcie prawnym². Status prawny trzech nadrzędnych segmentów kadr urzędniczych regulują zatem odrębne akty prawne, tj. ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej³, ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁴ oraz ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁵. Swoim zakresem podmiotowym wymienione ustawy obejmują dominującą część osób zatrudnionych w administracji publicznej. Z obszaru prawa *stricte* urzędniczego zostały wyłączone stosunki służbowe służb zmilitaryzowanych, pracownicy służby zdrowia, szkolnictwa i niektórych instytucji publicznych (np. Najwyższa Izba Kontroli, Samorządowe Kolegia Odwoławcze)⁶. Także w ramach wyżej przywołanych segmentów *stricte* urzędniczych ustawodawca zdecydował się na dodatkowe uszczegółowienie

² A. Radwan, *Kodeks urzędniczy coraz bliżej*, „Gazeta Prawna”, 26.10.2016.

³ Dz.U. z 2014 r., poz. 1111 ze zm.

⁴ Dz.U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm.

⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 269 ze zm.

⁶ T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 11, Warszawa 2011, s. 23 i n.

wybranych grup urzędniczych, uzasadniając to specyfiką zadań wykonywanych przez te grupy (np. korpus służby zagranicznej).

Struktura aktualnego prawodawstwa w obszarze prawa urzędniczego jest zatem niejednolita. Racjonalnych powodów tego stanu rzeczy należałoby doszukiwać się w założeniach ustrojowych, wpływie standardów międzynarodowych lub przyjętej uzasadnionej koncepcji ustawodawczej, uwarunkowanej sytuacją społeczną lub polityczną czasu, w którym ustawa powstaje. W mojej ocenie służba publiczna, zarówno jako kategoria społeczna, jak i instytucja prawna, powinna cechować się wewnętrzną spójnością. Status prawny członków służby publicznej – bez względu na to, czy pełnią służbę w organach administracji rządowej, samorządowej czy państwowej – powinien być jednolicie uformowany. W chwili pierwotnego kształtowania się profesjonalizacji administracji państwowej w latach międzywojennych ustawodawca takie właśnie przyjął założenie. Problematykę prawa urzędniczego uregulował w jednej ustawie z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej⁷. Ustawa ta jest uznawana za dotychczas najlepszy, niedościgniony w późniejszym ustawodawstwie, model polskiego prawa urzędniczego.

Genezy polskiego prawa urzędniczego należy doszukiwać się w okresie międzywojennym, gdyż wcześniej – choć było to ewenementem na skalę światową – w Polsce praktycznie nie istniał model urzędnika państwowego⁸. W okresie porozbiorowym formowanie się nowych struktur państwa wymagało natychmiastowego zapewnienia korpusu zdyscyplinowanych urzędników, zdolnych do realizacji zadań państwa w ekstremalnie trudnych warunkach. Ilustracją tego jest fakt, że Polska w okresie międzywojennym prowadziła sześć działań wojennych⁹, gospodarka mierzyła się z elementarnymi trudnościami wynikającymi z braku organicznego połączenia ziem polskich¹⁰, struktura społeczna stanowiła narodowościową mozaikę biegunowo rozwarstwowaną majątkowo i kulturowo¹¹, zaś przejęte struktury aparatu administracyjnego wraz z kadrami urzędniczymi były tak odmienne, że wręcz niezdolne do adaptacji w nowych warunkach, a tym samym okazały się nieprzydatne (z wyjątkiem urzędników galicyjskich)¹².

Dlatego problematyka prawodawstwa urzędniczego została podjęta jako jedna z pierwszych inicjatyw legislacyjnych zaraz po odzyskaniu niepodległości. W lutym 1922 r. obowiązywał kompletny system prawa urzędniczego. Jego sedno stanowiła (inspirowana wydanymi przez Radę Regencyjną Królestwa Polskie-

⁷ Dz.U. z 1949 r., nr 11, poz. 72.

⁸ T. Górczyńska, *Polskie prawo urzędnicze – kryzys tożsamości?*, oprac. red. W. Drobny, Warszawa 2016, s. 41.

⁹ N. Davies, *Boże igrzysko. Historia Polski*, Kraków 1999, s. 846.

¹⁰ *Rządy Sejmu 1921–1926*, red. T. Nałęcz, Warszawa 1991, s. 21.

¹¹ A. Garlicki, *Pierwsze lata Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1989, s. 8.

¹² P. Górski, *Profesjonalizacja administracji państwowej w Polsce 1918–1939. Uwarunkowania społeczne i kulturowe*, Kraków 2011, s. 17 i n.

go w 1918 r. Tymczasowymi przepisami służbowymi dla urzędników państwowych¹³) ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej. Ustawa ta miała charakter ogólny i została dopełniona m.in. przez ustawę z dnia 9 października 1923 r. o uposażeniu funkcjonariuszy państwowych i wojska¹⁴, ustawę z dnia 11 grudnia 1923 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy państwowych i zawodowych wojskowych¹⁵, rozporządzenie z dnia 17 października 1932 r. o organizacji komisji dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko funkcjonariuszom państwowym¹⁶.

W świetle rozwiązań międzywojennych przyjęto dogmatyczny prymat interesu państwa nad interesem urzędnika. To założenie zdeterminowało szczegółowe elementy statusu prawnego urzędnika, takie jak publicznoprawna forma wstąpienia do służby cywilnej (tj. na podstawie nominacji dokonywanej w imieniu państwa), szczególne warunki umożliwiające aplikowanie do służby, ograniczenia w zakresie pozasłużbowej aktywności zawodowej, gospodarczej czy społeczno-politycznej, wymóg zachowania preferowanych postaw (takich jak bezstronność). Adekwatnie do burzliwych czasów, w których ustawa powstała, „urzędnik państwowy był zobowiązany do przyjęcia szczególnych postaw, np. wierności i posłuszeństwa głowie państwa, poświęcenia się służbie z całą gorliwością i sumiennością, strzeżenia powagi swego stanu i zachowywania się zgodnie z wymaganiami honoru i przyzwoitości”¹⁷. Rekompensatą za te szczególne obowiązki były przyznane uprawnienia, wśród których za najistotniejszy uznać można atrybut nieusuwalności ze służby cywilnej za wyjątkiem sytuacji wskazanych w ustawie (przede wszystkim orzeczenie dyscyplinarne).

Ustawa z 1922 r. była elementem prawa administracyjnego. Państwowa służba cywilna miała publicznoprawny charakter, co oznacza, że sytuację prawną urzędników regulowało wyłącznie prawo publiczne. Interes urzędnika był podrzędny w stosunku do interesu państwa i ogółu. Ta tożsamość prawa urzędniczego konsekwentnie wyrażała się także w ujęciu procesowym. Gdy urzędnik chciał dochodzić swoich praw, musiał stosować procedurę sądownoadministracyjną przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym, i to po wyczerpaniu procedury odwoławczej w ramach postępowania instancyjnego. Zachowanie konsekwencji urzeczywistniło skuteczność stosowanych narzędzi nadzoru nad postawami urzędników (przede wszystkim w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej), a także stało się istotą etosu przedwojennego urzędnika państwowego.

¹³ Reskrypt Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego. Ustawodawstwo Polskie z lat 1917–1928, Wydawnictwo Nieurzędowe Ministerstwa Sprawiedliwości (Dz.P. Królestwa Polskiego nr 6, poz. 13 z dnia 20 czerwca 1918 r.).

¹⁴ Dz.U. nr 116, poz. 924.

¹⁵ T.j. Dz.U. z 1934 r., nr 20, poz. 160.

¹⁶ Dz.U. nr 92, poz. 790.

¹⁷ T. Górzyńska, *Polskie prawo urzędnicze...*, s. 44.

OKRES DOMINACJI PRAWA PRACOWNIKÓW ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ

Etos przedwojennego urzędnika państwowego zaczął zanikać wraz z odchodzeniem ustawodawcy od modelu publicznoprawnego prawa urzędniczego. Przyjęto kierunek ogólnie nazwany „od prawa urzędniczego jako prawa publicznego do prawa pracy jako prawa powszechnego”. Było to uwarunkowane założeniami ideologicznymi.

W nowych warunkach politycznych zwyciężyła – odrzucona kategorycznie w Sejmie Ustawodawczym 1918–1922 – koncepcja pochodzenia radzieckiego, zmierzająca do tego, aby wszyscy obywatele zatrudnieni za wynagrodzeniem w aparacie państwowym byli pracownikami i podlegali prawu pracy. Zwrócono się więc w powojennej Polsce ku myślom W.I. Lenina, które miały wyzwolić administrację od biurokracji. Zasady były następujące: 1. nie tylko obieralność, ale i usuwalność w każdej chwili, 2. płaca nieprzewyższająca płacy robotnika, 3. natychmiastowe przejście do tego, aby wszyscy pełnili czynności kontroli i dozoru, aby wszyscy na pewien czas stawali się „biurokratami” i aby wskutek tego nikt nie mógł zostać „biurokratą”¹⁸.

Ustawa z 1922 r. formalnie obowiązywała do czasu kodyfikacji prawa pracy w 1974 r. Nurt rozpoczęty po wojnie ulegał pogłębieniu¹⁹. W 1965 r. powołano zespół do przygotowania projektu ustawy o prawach i obowiązkach pracowników rad narodowych, która weszła w życie 15 lipca 1968 r. Jej mocą po raz pierwszy zrezygnowano z administracyjnoprawnej formy nawiązywania stosunku służbowego w organach administracji państwowej. Ustawa ta zlikwidowała mianowanie, a w zamian wprowadziła powołanie jako formę zatrudnienia. Tym samym świadomie zrezygnowano z zapewnienia stabilności zatrudnienia w administracji państwowej.

Uchwalenie Kodeksu pracy z dnia 26 czerwca 1974 r. ostatecznie uchyliło ustawę o państwowej służbie cywilnej z 1922 r. Ideą nadrzędną nowych regulacji było założenie, aby zunifikować w treści Kodeksu wszystkie stosunki związane z zatrudnieniem (na podstawie umowy o pracę, powołania, mianowania, wyboru i spółdzielczej umowy o pracę). W przypadku zatrudnienia w administracji państwowej okazało się jednak, że ze względu na specyfikę jej zadań i funkcji nieuniknione jest umożliwienie uszczegółowienia dodatkowych uwarunkowań w odrębnych przepisach. Z tego względu Kodeks pracy przewidywał możliwość wydania rozporządzenia przez Radę Ministrów, mocą którego możliwe byłoby zróżnicowanie – na zasadzie wyjątku – niektórych grup pracowniczych. Na tej podstawie wydano rozporządzenie z dnia 20 grudnia 1974 r. w sprawie szczególnej regulacji statusu pracowników urzędów państwowych²⁰, które jednak, uwzględniając dominujący wów-

¹⁸ *Ibidem*, s. 58.

¹⁹ W. Jaśkiewicz, *Pracownicy administracji*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Jendrośka, J. Łętowski, t. 2, Warszawa 1977, s. 379.

²⁰ Dz.U. nr 24, poz. 141.

czas trend, odrzuciło odrębność tak charakterystyczną dla prawa urzędniczego, jak warunki nawiązywania, zmiany i rozwiązania stosunku pracy, odpowiedzialność dyscyplinarną, tryb rozstrzygania sporów ze stosunku pracy. Minimalne zróżnicowanie „urzędników” w stosunku do pozostałych grup pracowniczych znalazło swoje odzwierciedlenie w języku doktryny, która termin „prawo urzędnicze” zastąpiła terminem „prawo pracowników administracji państwowej”.

Trend – nazwany już wyżej – „od prawa urzędniczego jako prawa publicznego do prawa pracy jako prawa powszechnego” dominował w powojennym prawodawstwie konsekwentnie do momentu uchwalenia ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych²¹. Nowa ustawa wyraźnie nawiązywała do publicznoprawnego charakteru statusu urzędniczego. Ustawodawca przywrócił wybrane publicznoprawne elementy tego statusu. Wśród nich znalazł się akt mianowania jako podstawa zatrudnienia i specjalna forma odpowiedzialności dyscyplinarnej. Do języka aktów prawnych powrócił termin „urzędnik”. Ustawa z 1982 r. nie stanowiła jednak pełnego i konsekwentnego powrotu do ustawodawstwa międzywojennego. Pozostawała w zgodzie z dominującą po wojnie koncepcją maksymalnego ujednoczenia statusów pracowniczych, zakładała właściwość sądów pracy w sporach ze stosunku pracy i respektowała nadrzędność Kodeksu pracy. Zawierała poza tym hybrydowe rozwiązania prawa pracy, cywilnego, karnego. Dlatego w systematyce gałęzi prawa nie można tego aktu bezspornie i jednoznacznie zaklasyfikować.

Kolejne incydentalne i głębokie nowelizacje ustawy o pracownikach urzędów państwowych, w tym kluczowe usunięcie w 1994 r.²² aktu mianowania jako podstawy zatrudnienia, musi implikować zmianę oceny tego aktu prawnego. Dzisiejsze jej brzmienie zostało zupełnie pozbawione istotnych elementów publicznoprawnych, powtarzając jednocześnie kodeksowe rozwiązania ogólne i stając się tym samym bezspornym elementem prawa pracy. Wręcz nasuwa się pytanie o sens dalszego utrzymania w mocy tej ustawy, tym bardziej że ma charakter kałużowy, niepełny i miejscami nielogiczny.

POTRANSFORMACYJNE POSZUKIWANIA MODELU PRAWA URZĘDNICZEGO

Okres transformacji ustrojowej po 1989 r. był doskonałym momentem na otwarcie szerokiej dyskusji na temat optymalnego modelu prawa urzędniczego. Przyjęte kierunki polityczne implikowały głębokie zmiany społeczne i gospodarcze, a warunkiem ich przeprowadzenia – podobnie jak to miało miejsce w okresie

²¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 269 ze zm.

²² Ustawa z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. nr 136, poz. 704).

międzywojennym – było dysponowanie aparatem administracyjnym spełniającym odpowiednie kryteria i warunki. Szansa ta jednak nie została w najmniejszym stopniu wykorzystana.

Pierwsze inicjatywy legislacyjne, ze względu na swoją chaotyczność, potwierdziły całkowity brak przemyślanej koncepcji nowej formuły prawa urzędniczego. Wspomniane wyżej zmiany ustawy o pracownikach urzędów państwowych paradoksalnie przybliżyły tę ustawę do prawa pracy i doktryny powojennej. Analogiczny kierunek zmian przyjął ustawodawca w przypadku statusu pracowników samorządowych. Ten segment zasobów administracji publicznej wyłonił się w konsekwencji wdrożenia potransformacyjnej koncepcji powołania jednostek samorządu terytorialnego. Dotychczasowi pracownicy urzędów terenowych organów państwa na mocy ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych²³ zostali włączeni do nowego korpusu urzędniczego. Pierwotne brzmienie tej ustawy mogło napawać optymizmem, gdyż zawierało charakterystyczne publicznoprawne elementy (w tym akt mianowania jako podstawę zatrudnienia), a także specjalny reżim odpowiedzialności dyscyplinarnej. Jednak liczne kolejne nowelizacje tej ustawy, konsekwentne usuwanie z jej treści elementów publicznoprawnych, aż wreszcie jej zastąpienie w 2008 r. ustawą zawierającą jednoznacznie zadeklarowaną w art. 1 przynależność do prawa pracy²⁴ przesądza o negatywnej ocenie tych przepisów. Oceny doktryny sformułowane w stosunku do pierwszej pragmatyki pracowników samorządowych – zgodnie z którymi ustawa ta była nieprzemyślanym efektem zapotrzebowania politycznego²⁵, bez skonkretyzowanego pomysłu jej kształtu²⁶, z jednoczesnym założeniem prowizorycznego i tymczasowego charakteru²⁷ – zachowują aktualność także do jej następczyni.

Jeszcze większa dynamika zmian zachodziła w obrębie przepisów regulujących status prawny osób zatrudnionych w administracji rządowej. Początki kształtowania tej części administracji publicznej również napawały optymizmem. Pierwsze ekipy rządowe przyjęły trafne założenie o potrzebie budowy profesjonalnego i apolitycznego korpusu służby cywilnej. Inspiracje, które legły u podstaw pierwszej ustawy o służbie cywilnej, zostały zaczerpnięte z ustawodawstwa międzywojennego oraz z doświadczeń zachodnioeuropejskich. Wzorem francuskim już w maju 1990 r. została ustanowiona Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, której misją było eksperckie kształcenie elit urzędniczych.

²³ Dz.U. z 2001 r., nr 14, poz. 1593.

²⁴ Mowa o art. 1 ustawy w brzmieniu: „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny ustanawia się przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych”.

²⁵ E. Ura, *Pozycja prawna pracowników terenowej administracji rządowej i samorządu terytorialnego*, Lublin 1995, s. 73.

²⁶ T. Górzyńska, *Czy był pomysł nowej ustawy*, „Wspólnota” 1990, nr 23, s. 10.

²⁷ *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008, s. 7.

Pierwsza po transformacji ustrojowej ustawa o służbie cywilnej została uchwalona w 1996 r.²⁸ Przyjmując systematykę zaproponowaną przez doktrynę zachodnioeuropejską, ustawodawca opowiedział się za budową służby cywilnej w modelu kariery²⁹. Ustawa, choć inspirowana rozwiązaniami ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 r., nie stanowiła jej powtórzenia, lecz zawierała – w stopniu wyważonym i uzasadnionym – elementy publicznoprawne. Zmiana zastanej koncepcji prawa urzędniczego miała wymiar adekwatny i symetryczny do zmian ustrojowych. Restytucja instytucji prawa urzędniczego nie ograniczyła się do przywrócenia klasycznych w prawie administracyjnym narzędzi zatrudniania, lecz została wyrażona przez budowę kompleksowego statusu prawnego urzędnika służby cywilnej oraz systemu organów służby cywilnej zabezpieczających ten status urzędnika. Utworzenie stanowiska Szefa Służby Cywilnej, Rady Służby Cywilnej, Komisji Kwalifikacyjnej czy Komisji Odwoławczej oraz wyposażenie tych organów w uzupełniające się kompetencje, a także oddanie kluczowych spraw pod kognicję Naczelnego Sądu Administracyjnego (jak np. skarga na negatywną ocenę okresową urzędnika, skarga na decyzję o przeniesieniu, rozwiązaniu i wygaśnięciu stosunku pracy, skarga na decyzję o odmowie udzielenia urlopu bezpłatnego) stanowiło optymalne, bo publicznoprawne, środowisko dla przemyślanego rozwoju korpusu w długiej perspektywie.

Potencjał pierwszej poustrojowej ustawy o służbie cywilnej nie został jednak wykorzystany, gdyż ustawa ta została już w 1998 r. zastąpiona nowym aktem prawnym³⁰. Obowiązywanie przez niespełna dwa lata tej ustawy uniemożliwiło wywarcie przez nią trwałych skutków nie tylko w obszarze prawodawstwa, ale przede wszystkim w zakresie preferowanych postaw urzędniczych. Założenia jej następczyni były odmienne i niekonsekwentne, mimo że ustawa o służbie cywilnej z 1998 r. została uchwalona już pod reżimem Konstytucji RP z 1997 r., mocą której służba cywilna stała się kategorią konstytucyjną.

Konstytucjonalizacja polskiej służby cywilnej nastąpiła w treści art. 153 ustawy zasadniczej, w którym ustrojodawca powtórzył wyartykułowane w ustawie o służbie cywilnej z 1996 r. cele, w jakich powołuje się służbę cywilną, tj. w celu zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa. Zostało to dopełnione konstytucyjnymi zasadami równego dostępu do służby publicznej (art. 60) i zasadą niepołączalności stanowisk z zatrudnieniem w służbie cywilnej (art. 103). Analiza tych przepisów pozwala postawić tezę, że ustrojodawca zobowiązał ustawodawcę do budowy służby cywilnej w modelu

²⁸ Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 89, poz. 402).

²⁹ D. Bossaert, C. Demmke, *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływy w państwach procesów integracyjnych*, Łódź 2003.

³⁰ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r., nr 49, poz. 483).

kariery³¹, czyli tak jak w ustawie z 1996 r. „Za takim stwierdzeniem przemawiają przede wszystkim wymogi: zawodowego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa. Konstytucja tworzy korpus służby cywilnej, którego zawodem jest wykonywanie zadań państwa, niezależnie od sytuacji politycznej”³².

Ustawa o służbie cywilnej z 1998 r. nie respektowała tych wytycznych, gdyż stworzyła model mieszany z przewagą elementów modelu stanowisk. Tym samym ustawodawca opowiedział się za odejściem od publicznoprawnego kierunku budowy statusu prawnego urzędnika, który prawidłowo został skonstruowany treścią ustawy z 1996 r. Nowe rozwiązania wprowadziły liczne elementy właściwe prawu pracy, rozróżniły członków korpusu służby cywilnej na dwie kategorie (urzędników i pracowników), zlikwidowały niezmiernie ważne organy (tj. Komisję Kwalifikacyjną i Komisję Odwoławczą) oraz ograniczyły kognicję sądów administracyjnych nad sprawami służby cywilnej. Ten kierunek zmian okazał się być niezwykle trwałe. Kolejna ustawa o służbie cywilnej z 2006 r.³³ wprowadzała dalsze głębokie modyfikacje koncepcji służby cywilnej. Zniosła stanowisko Szefa Służby Cywilnej, a jego kompetencje przyznała Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W związku z powołaniem Państwowego Zasobu Kadrowego z korpusu służby cywilnej zostały wyjęte wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Radę Służby Cywilnej zastąpiono Radą Służby Publicznej, a przez nowelizację ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli i o pracownikach samorządowych umożliwiono (konstytucyjnie wątpliwy) przepływ kadr pomiędzy tymi korpusami. Wprowadzone zmiany miały charakter daleki od administracyjnoprawnego i tym samym sytuowały one pragmatykę służby cywilnej w obrębie właściwości gałęzi prawa pracy. Niebawem jednak także ten akt prawny okazał się być efemeryczny, gdyż w 2008 r. uchwalono kolejną ustawę o służbie cywilnej³⁴. Tym razem głównym założeniem ustawodawcy był powrót do rozwiązań z 1998 r., dlatego restytuowano stanowisko Szefa Służby Cywilnej jako centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach służby cywilnej oraz Radę Służby Cywilnej. Przywrócono również do korpusu służby cywilnej wyższe stanowiska oraz szczegółowo uregulowano zasady naboru. Poza tymi zmianami ustawodawca kontynuował jednak kierunek eliminacji publicznoprawnych elementów z pragmatyki, czego jaskrawym przykładem jest generalne przekazanie sporów wynikających ze stosunku pracy w służbie cywilnej wyłącznej kognicji sądów pracy. Kierunek ten został potwierdzony

³¹ T. Górzyńska, *Konstytucyjne podstawy służby cywilnej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2, Warszawa 2012, s. 450.

³² *Ibidem*.

³³ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 170, poz. 1218).

³⁴ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 227, poz. 1505).

także ostatnią nowelizacją ze stycznia 2015 r.³⁵, mocą której wyższe stanowiska w służbie cywilnej obsadzone są na podstawie powołania, czyli instytucji prawnej właściwej prawu pracy.

UWAGI KOŃCOWE

Przegląd dotychczasowego ustawodawstwa polskiego w obszarze regulacji statusu prawnego osób zatrudnionych w administracji publicznej pozwala sformułować tezę, że prawodawstwo to podlega trwałej degradacji. Kierunek zmiany tożsamości polskiego prawa urzędniczego jest niezmienny (z wyjątkiem rozwiązań przyjętych ustawą o służbie cywilnej z 1996 r.) i odbywa się kosztem utraty atrybutów publicznoprawnych na rzecz stosowania pojęć i narzędzi prawa prywatnego, prawa pracy. Zawłaszczanie prawa urzędniczego przez prawo pracy może wywołać druzgocące skutki dla prawidłowości działania korpusu urzędniczego. Służba publiczna jest przede wszystkim pewną konstrukcją teoretyczną opartą o konstytucyjnie zdefiniowane założenia aksjologiczne. Założenia te – choć wyrażone w ustawie zasadniczej – wynikają z przynależności tej problematyki do prawa administracyjnego, a zatem aksjologiczne atrybuty tej gałęzi prawa wprost przekładają się na charakter tej instytucji³⁶. Wymagane od urzędnika postawy etyczne, nakładane ograniczenia aktywności zawodowej, specjalny reżim nadzoru czy wreszcie oczekiwania co do sposobu zachowania także poza godzinami i miejscem pracy są wynikiem nadrzędności interesu państwa nad interesem urzędnika. Układ taki jest istotą prawa publicznego.

BIBLIOGRAFIA

- Bossaert D., Demmke C., *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływy w państwach procesów integracyjnych*, Łódź 2003.
- Davies N., *Boże igrzysko. Historia Polski*, Kraków 1999.
- Drobny W., *Nadrzędne i aksjologiczne atrybuty polskiej służby cywilnej*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Garlicki A., *Pierwsze lata Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa 1989.
- Górski P., *Profesjonalizacja administracji państwowej w Polsce 1918–1939. Uwarunkowania społeczne i kulturowe*, Kraków 2011.
- Górzyńska T., *Czy był pomysł nowej ustawy*, „Wspólnota” 1990, nr 23.
- Górzyńska T., *Konstytucyjne podstawy służby cywilnej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 2, Warszawa 2012.
- Górzyńska T., *Polskie prawo urzędnicze – kryzys tożsamości?*, oprac. red. W. Drobny, Warszawa 2016.

³⁵ Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 34).

³⁶ W. Drobny, *Nadrzędne i aksjologiczne atrybuty polskiej służby cywilnej*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 841.

- Jaśkiewicz W., *Pracownicy administracji*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Jendrośka, J. Łętowski, t. 2, Warszawa 1977.
- Kuczyński T., Mazurczak-Jasińska E., Stelina J., *Stosunek służbowy*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 11, Warszawa 2011.
- Radwan A., *Kodeks urzędniczy coraz bliżej*, „Gazeta Prawna”, 26.10.2016.
- Reskrypt Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego. Ustawodawstwo Polskie z lat 1917–1928, Wydawnictwo Nieurzędowe Ministerstwa Sprawiedliwości (Dz.P. Królestwa Polskiego nr 6, poz. 13 z dnia 20 czerwca 1918 r.).
- Rozporządzenie z dnia 17 października 1932 r. o organizacji komisji dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko funkcjonariuszom państwowym (Dz.U. nr 92, poz. 790).
- Rozporządzenie z dnia 20 grudnia 1974 r. w sprawie szczególnej regulacji statusu pracowników urzędów państwowych (Dz.U. nr 24, poz. 141).
- Rządy Sejmu 1921–1926*, red. T. Nałęcz, Warszawa 1991.
- Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008.
- Ura E., *Pozycja prawna pracowników terenowej administracji rządowej i samorządu terytorialnego*, Lublin 1995.
- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz.U. z 1949 r., nr 11, poz. 72).
- Ustawa z dnia 9 października 1923 r. o uposażeniu funkcjonariuszy państwowych i wojska (Dz.U. nr 116, poz. 924).
- Ustawa z dnia 11 grudnia 1923 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy państwowych i zawodowych wojskowych (t.j. Dz.U. z 1934 r., nr 20, poz. 160).
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2013 r., poz. 269 ze zm.).
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2001 r., nr 14, poz. 1593).
- Ustawa z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie ustawy o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. nr 136, poz. 704).
- Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 89, poz. 402).
- Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r., nr 49, poz. 483).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej (Dz.U. nr 170, poz. 1218).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2014 r., poz. 1111 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 34).

SUMMARY

The creation of professional civil service, operating on the foundation of axiological objectives of the democratic state is a complex and long-drawn-out process. Polish experiences in this respect are not minute as the origins of the civil service date back as far as the interwar period. Whereas the first civil service practice was established in 1996 and included the regulations clearly inspired by the Polish experience of the interwar period as well as Western-European solutions in this respect. The legislator was in favour of the career system, setting up the service of the public interest. The legislator defined the major aim of the institution establishment as well, whose main objective was to assure in the government administration offices professional, reliable, impartial, politically-neutral execution of the state tasks. Two years later, the bill was replaced with another practice. In the light of the 1998 Bill, the concept of the institution was adopted. The legislator proposed a mixed model of civil service, which means that the model comprised elements of career and positions model with the prevailing role of the latter. Another Bill on Civil Service from 2006, in the assessment of the doctrine, ruined former achievements of the Polish legislation in the area of civil

service. The civil service corps, existing under the rule of the Bill, was stripped of managerial positions. The developed system of civil service organization was liquidated by abolishing the position of the Head of Civil Service and their office. Therefore, in 2008 the legal act was aptly rescinded, replacing it with the bill particularly restoring the position of the Head of Civil Service as well as higher positions in the civil service itself. Nevertheless, that legal act also includes major flaws disqualifying itself from positive assessment. Thus, in the period of less than twenty years, the subject matter in question has been regulated by four completely different legal acts which violates the foundations of a law governed state and definiteness of law. Such changes, with every subsequent entry of a new practice, had a negative effect on practical functioning of the Civil Service Corps and, at the same time, the realization of state tasks.

Keywords: civil service; public administration; labor law

STRESZCZENIE

Budowa profesjonalnej służby publicznej, działającej na podstawie aksjologicznych założeń demokratycznego państwa prawa, jest procesem złożonym i długotrwałym. Polskie doświadczenia w tym zakresie nie są znikome, gdyż geneza służby państwowej sięga okresu międzywojennego. Natomiast pierwsza (po przekształceniach 1989 r.) pragmatyka członków korpusu służby cywilnej powstała w 1996 r. i zawierała regulacje wyraźnie inspirowane polskimi doświadczeniami w tym zakresie z okresu międzywojennego, jak również rozwiązaniami zachodnioeuropejskimi. Ustawodawca na jej mocy opowiedział się za systemem kariery, budując służbę cywilną o charakterze publicznoprawnym. Sformułował także cel stworzenia tej instytucji, którym było zapewnienie w urzędach administracji rządowej zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i neutralnego politycznie wykonywania zadań państwa. Ustawa ta już dwa lata później została zastąpiona kolejną pragmatyką. W świetle ustawy z 1998 r. została przyjęta nowa koncepcja tej instytucji. Ustawodawca opowiedział się w niej za mieszanym modelem służby cywilnej, co znaczy, że model ten zawierał elementy modelu kariery i stanowisk, ale z dominującą rolą tych ostatnich. Kolejna ustawa o służbie cywilnej (z 2006 r.) w ocenie doktryny zrujnowała dotychczasowy dorobek prawodawstwa polskiego w obszarze budowy służby cywilnej. Istniejący pod jej rządami korpus został pozbawiony stanowisk kierowniczych, zlikwidowano wypracowany system organizacji służby cywilnej m.in. przez zniesienie stanowiska Szefa Służby Cywilnej oraz jego urzędu. Słusznie zatem w 2008 r. uchylono ten akt prawny, zastępując go ustawą przywracającą w szczególności to stanowisko oraz wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Niemniej ten akt prawny też zawiera istotne wady, ze względu na które nie może być w pełni pozytywnie oceniony. W ten sposób w ciągu kilkunastu lat zagadnienie to było regulowane czterema całkowicie różnymi aktami prawnymi, co narusza zasady państwa prawa oraz jakości i pewności prawa. Zmiany takie, z każdym kolejnym wejściem w życie nowej pragmatyki, wywierały negatywne skutki na praktyczne funkcjonowanie korpusu służby cywilnej, a tym samym na realizację zadań państwa.

Słowa kluczowe: służba cywilna; prawo administracyjne; prawo pracy